

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/23
18 June 2001

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية ذات الصلة
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثالثة

جنيف، ٢-٤ تموز/يوليه ٢٠٠١
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

القانون النموذجي: العلاقة بين السلطات الناظمة للمنافسة
والهيئات الواضعة للوائح التنظيمية، بما في ذلك اللوائح القطاعية

المحتويات

الصفحة

٢ مقدمة
٣ عناصر محتملة لمادة جديدة بشأن المنافسة وتنظيمها
٤ تعليقات على المادة المقترحة بشأن المنافسة وتنظيمها
١٢ الحواشي

مقدمة

١ - يذكر أن مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني باستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، في الفقرة ١١ من قراره TD/RBP/CONF.5/15، قد طلب إلى أمانة الأونكتاد إعداد فصل جديد من القانون النموذجي بشأن العلاقة بين السلطات الناظمة للمنافسة والهيئات الواضعة للوائح التنظيمية، بما في ذلك اللوائح القطاعية. وتتضمن هذه الوثيقة مقترحات لمادة جديدة، إلى جانب تعليقات تقترح كيفية تشجيع المنافسة في الصناعات المتعلقة بالمرافق العامة والهياكل الأساسية. كما تقترح كيفية النهوض بالكفاءات من خلال وضع قوانين واستحداث مؤسسات مناسبة ناظمة للمنافسة، وكيفية حماية المصلحة العامة داخل الصناعات التي يتاح المجال فيها للمنافسة، وكيفية تنظيم العلاقة بين الوكالات الناظمة للمنافسة والوكالات الواضعة للوائح الناظمة لها.

٢ - وتُعرض المقترحات مع مراعاة عدد من الخصائص المميزة ذات الهيكل السوقي الأقل نضوجاً، وهي تركز بصفة رئيسية على كيفية زيادة كفاءات الصناعات المنظمة بلوائح لدى البلدان النامية والبلدان التي تجتاز اقتصاداتها مرحلة إنتقالية.

عناصر محتملة لمادة جديدة بشأن المنافسة وتنظيمها

ما تنهض به السلطات النازمة للمنافسة من دور مناصر فيما يتعلق بوضع اللوائح التنظيمية وإصلاحها

٣- إن ما تصدره السلطات التنفيذية أو هيئات الحكم الذاتي المحلية أو الهيئات المفوضّة حكومياً من لوائح تنظيمية إقتصادية وإدارية، وخاصة عندما تكون هذه اللوائح متصلة بقطاعات تتولى تشغيلها صناعات الهياكل الأساسية، ينبغي أن يكون خاضعا لعملية استعراض تتصف بالشفافية من جانب السلطات النازمة للمنافسة قبل اعتماد هذه اللوائح إذا كانت تحد من استقلالية الوكلاء الاقتصاديين ومن حرية تصرفهم و/أو إذا كانت تؤدي إلى إيجاد أوضاع تمييزية أو، على نقيض ذلك، أوضاع مؤاتية لأنشطة شركات معينة - عامة كانت أم خاصة - و/أو إذا كانت تسفر أو قد تسفر عن تقييد للمنافسة و/أو لإخلال بمصالح شركات أو مواطنين.

٤- وعلى وجه الخصوص، ينبغي للسلطات النازمة للمنافسة تقييم ما تتضمنه اللوائح التنظيمية الإقتصادية والإدارية من حواجز تنظيمية تحد من المنافسة، على أن تقوم تلك السلطات بعملية التقييم من منظور اقتصادي، بما في ذلك لأسباب متعلقة بالمصلحة العامة.

تعريف وضع اللوائح التنظيمية

٥- تشير عبارة "لائحة تنظيمية" إلى مختلف الصكوك التي تفرض الحكومات بموجبها شروطا على المؤسسات التجارية والمواطنين. وهي بذلك تضم ما يصدر عن الحكومة بجميع مستوياتها من قوانين، وأوامر رسمية وغير رسمية، وتوجيهات إدارية، وما يخضع لها من قواعد، فضلا عن القواعد الصادرة عن هيئات ذاتية التنظيم، سواء كانت هيئات غير حكومية أم هيئات مهنية، خوّلتها الحكومات صلاحيات إصدار لوائح تنظيمية.

تعريف الحواجز اللوائحية التي تحد من المنافسة

٦- إن الحواجز التنظيمية التي تعترض سبيل دخول الأسواق، تفرقا بينها وبين الحواجز الهيكلية والاستراتيجية التي تعترض سبيل هذا الدخول، هي حواجز ناجمة عن أفعال صادرة عن سلطات تنفيذية حكومية، وعن هيئات حكم ذاتي محلي، وعن هيئات غير حكومية أو هيئات تنظيم ذاتي تكون الحكومات قد خوّلتها صلاحيات وضع لوائح تنظيمية. وهي تشمل حواجز إدارية تعترض سبيل الدخول إلى سوق ما، وحقوقا حصرية، وشهادات، وتراخيص، وغير ذلك من التصاريح للشروع في عمليات تجارية.

حماية المصلحة العامة

٧- إن بعض ما تضطلع به الشركات الخاصة أو الشركات التي تملكها الحكومات من أنشطة خدمائية، بصرف النظر عن طبيعة هذه الأنشطة وعلاقتها بالسوق، يمكن للحكومات أن تعتبره أنشطة ذات مصلحة عامة. وعليه، يمكن للجهات المقدمة للخدمات ذات المصلحة العامة أن تخضع لالتزامات محددة، كأن تكفل مثلاً إتاحة المجال للجميع للاستفادة من أنواع شتى من الخدمات الجيدة بأسعار تكون في متناول الجميع. هذه الالتزامات، التي تندرج في إطار اللوائح التنظيمية الاجتماعية والاقتصادية، ينبغي تحديدها بشفافية.

تعليقات على المادة المقترحة بشأن المنافسة وتنظيمها

٨- إن الغرض العام والمسلم به عادة للسياسة المتعلقة بالمنافسة هو التقليل إلى أدنى حد مما تحدته التصرفات المخالفة لقوانين المنافسة التريهة من إختلالات إقتصادية في الأسواق^(١) والسياسة الناظمة للمنافسة لا تقوم فقط على إنفاذ القوانين الناظمة للمنافسة، بل أيضاً على تحرير التجارة وإلغاء ضوابطها التنظيمية خدمة لمصلحة المستهلك. والغرض من القوانين والسياسات الناظمة للمنافسة هو تنظيم تصرفات الشركات المنافسة لروح المنافسة التريهة، في حين أن إلغاء الضوابط التنظيمية يهدف إلى التقليل إلى أدنى حد من تدخل الحكومات بشكل يؤدي إلى إحداث تشوهات وانحرافات في الأسواق.

ما تنهض به السلطات الناظمة للمنافسة من دور مناصر فيما يتعلق بوضع اللوائح التنظيمية وإصلاحها

٩- إن العناصر المتصلة بالمادة المقترحة تطرح مسألتين يلزم معالجتهما على حدة.

١- لماذا تولى الحكومات إهتماماً خاصاً لأداء أنشطة إقتصادية معينة؟

١٠- تعمل الحكومات على وضع قواعد قطاعية واسعة وشاملة تسري بوجه خاص على صناعات خدمات هيكل أساسية رئيسية. هذه الصناعات، التي تسمى أيضاً "مرافق عامة" أو "خدمات عامة"، تشمل أنشطة يكون فيها الاستهلاك عنصراً لا غنى عنه من أجل تطوير وسائل معيشية حديثة، أو تشمل أنشطة توفر مدخلات جوهرية لقطاعات كثيرة من إقتصاد الدولة، كإنتاج وتوزيع الكهرباء والغاز والمياه، وإدارة النفايات الصلبة، والمواصلات السلكية واللاسلكية، والمحطات التلفزيونية التي تبث برامجها بواسطة الكابلات، وتوزيع البريد، والنقل العام (جوا وبرا وبواسطة السكك الحديدية)^(٢).

١١- وثمة أربعة أسباب لتعليق الحكومات أهمية كبيرة على صناعات خدمات الهياكل الأساسية، سواء في البلدان المتقدمة والبلدان النامية أم في البلدان التي تجتاز إقتصاداتها مرحلة إنتقالية. وإن تحديد الحكومات لطرائق

عمل هذه الصناعات يميزها في أربعة جوانب عن قطاعات الاقتصاد العادية والتنافسية عادة، وهي: التحكم في دخول الأسواق، وتثبيت الأسعار وفرض حدود قصوى لها، ونوعية توصيف الخدمات وشروطه.

١٢ - والسبب الأول هو أن هذه الصناعات أساسية من أجل أداء الاقتصاد بوصفها صناعات مقدّمة للمدخلات من أجل سائر قطاعات النشاط. وشروط عملها وكفاءتها قد لا تقرر فقط القدرة الانتاجية العامة لبلد ما ومستواه التنافسي، بل أيضا نظامه الاجتماعي، بل وحتى مدى استقراره السياسي، إذا ما أبدى المستهلكون عدم رضاهم بوجه عام. ويستنتج من الطبيعة الجوهرية لهذه الصناعات أنه كثيرا ما تتوجب عليها إلتزامات خدمتية عامة أو شاملة، مما يعني أن على الشركات - عامة كانت أم خاصة - أن تقدم خدمة معينة حتى عندما لا يكون ذلك إقتصاديا بالنسبة لها. وعليه، فإن صناعات خدمات الهياكل الأساسية قد لا تكون قادرة على المنافسة عندما يكون ثمة قيود لوائحية مفروضة على المنافسة في النشاط موضوع البحث. وتفرض قيود على المنافسة لأسباب شتى، من أكثرها شيوعا أن يسمح لشركة ما بإيجاد مصدر إيراد من أجل تمويل أنشطة وخدمات مرخصة غير تجارية. وعلى سبيل المثال، كثيرا ما يحظى متعهدو الخدمات البريدية الوطنيون بالحماية من المنافسة في بريد الرسائل العادية، وهو أمر له ما يبرره، حيث إن ذلك أمر ضروري من أجل حماية عملية تعويض خسارة منتج ما أو خدمة ما في أحد الأسواق بأرباحه أو أرباحها في سوق أخرى، حيث يسري ذلك على عمليات توصيل الرسائل في المناطق مرتفعة الكلفة كالمناطق الريفية. والنتيجة هي أن إصلاح هذه القطاعات ذات الأهمية الجوهرية بالنسبة لنشاط بلد ما والتي تحظى بالحماية من المنافسة لأسباب إجتماعية وسياسية هو أمر يتسم إلى حد كبير بطابع سياسي في كثير من الأحيان.

١٣ - والسبب الثاني هو أن أنشطة صناعات خدمات الهياكل الأساسية هذه لا يمكن أن يؤديها سوى عدد صغير جدا من المتعهدين على الصعيد الوطني؛ أي أن معظم الكيانات الحكومية، كوحدات الحكم المحلي (من مدن ومقاطعات وولايات إتحادية)، تواجه قوة تفاوضية بالغة القوة والتركيز. وفي كثير من البلدان، قررت الحكومات المركزية أو المحلية أن تتولى الملكية المباشرة لصناعات خدمات الهياكل الأساسية.

١٤ - والسبب الثالث، وهو سبب له أثر في التنظيم اللوائح والمنافسة، هو أن كثيرا ما تواجه هذه الصناعات حواجز لا يستهان بها أمام دخولها الأسواق أو خروجها منها، كالتكاليف المدومة التي لا يمكن استردادها حالما يتم التعهد بها. وعلى وجه الخصوص، فإن تسلسل العمليات هو أمر ذو أهمية فيما يتعلق بوضع اللوائح التنظيمية الحكومية: ففي كثير من الأحيان، يتعين أولا استثمار أموال كبيرة في حالة يتعهد فيها المستثمرون بالاستثمار في السوق ثم لا تأتي الإيرادات إلا بعد فترة سنوات عديدة. وهذا يعني أنه، بغية اجتذاب استثمار خاص طوعي، على واضعي النظام اللوائح أن يجعلوا هذا الاستثمار أمرا ذات مصداقية ويمكن التنبؤ به. وكثيرا ما يشاطر واضعو

سياسات الخزينة هاجس المصدقية هذا. فتوحي هذه المصدقية وهذه الإمكانية في التنبؤ هو أحد المهام الأساسية لوضعي اللوائح التنظيمية.

١٥ - أما السبب الرابع والأخير لتعليق الحكومات أهمية كبيرة على صناعات خدمات الهياكل الأساسية فهو ناشئ عن آثار العرض والتكاليف والطلب، حيث إن قوام هذا القطاع ليس نشاطاً متجانساً واحداً بل يشمل عدداً من المكونات المنفصلة. وبعض أجزاء هذه المكونات غير قادر على إدامة المنافسة، ويعزى ذلك عادة إلى وجود وفورات الحجم، وهي حالة يمكن فيها لشركة واحدة في مجال معين أن تلبى طلب السوق بكفاءة أكبر من أية مجموعة من شركتين أو أكثر. هذا المكون الذي لا يمكنه إدامة المنافسة يقتضي عادة استخدام امتياز من الامتيازات، أو يشترط حقاً حصرياً في استخدام سلعة أو خدمة عامة ما تملكها الحكومة ويتعين على الحكومة تقديمها أو إعارتها. وقد لا تتمكن أيضاً صناعة ما من صناعات الهياكل الأساسية من إدامة المنافسة نظراً لوجود "آثار الشبكات" أو "وفورات الحجم المؤثرة على الطلب" أي عندما يتزايد الطلب على خدمات شركة ما مع تزايد استهلاك تلك الخدمات^(٣).

١٦ - ومن المنظور الخاص للبلدان النامية، ينبغي تأكيد أنه كثيراً ما يعمل هيكل الأسواق على إثارة هواجس خطيرة بشأن زيادة الكفاءة من خلال إصلاح اللوائح التنظيمية وإتاحة المجال للمنافسة في الصناعات المنظمة لوائحياً.

١٧ - فعلى سبيل المثال، لوحظ تكراراً في الآونة الأخيرة أن عملية إصلاح المرافق العامة في أمريكا الجنوبية لم تولَ نظراً لتقييم الأسواق قبل خصخصة الأصول العامة في صناعات الهياكل الأساسية. فلا يفرق عادة بين الأنشطة المنظمة بلوائح الأنشطة وغير المنظمة التي تشكل هيكل السوق، نظراً للتدخل الحكومي في وقت سابق^(٤). وتشهد البلدان النامية الآسيوية تجربة مماثلة مع الشروع في عمليات استعراض اللوائح التنظيمية. فعلى سبيل المثال، أكد مؤخراً ممثل بابوا غينيا الجديدة أن القيود التنظيمية التي تفرضها اللوائح الحكومية أو الملكية الحكومية تشكل عائقاً أمام المنافسة. فقد وُضعت اللوائح التنظيمية القائمة حالياً في بابوا غينيا الجديدة عندما كانت الثقة بتلك اللوائح أكبر، لكن تقدير تكاليفها كان أقل:

"ومن بين الأمثلة على ذلك احتكارات منظمة بتشريعات فيما يتعلق بالمرافق العامة وترتيبات التسويق القانونية لكثير من المحاصيل الزراعية وترتيبات ترخيص لشتى الحرف والمهن. وسيضطلع الفريق العامل التابع للوكالات المركزية باستعراض للحواجز الموضوعية أمام دخول الأسواق ... وقد يتطلب الأمر إجراء إصلاحات هيكلية لإزالة القوة السوقية المفرطة التي قد تعوق الشروع في منافسة فعالة. وكما تحقق الخصخصة هدفها في تحسين الكفاءة، من الأهمية القيام أولاً بهذه الإصلاحات الهيكلية. وسيقتضي ذلك

فصلاً هيكلياً في مجالين هما: الفصل بين الوظائف التنظيمية والتجارية والفصل بين الاحتكارات الطبيعية والأنشطة التنافسية المحتملة^(٥).

١٨ - وتبين الأمثلة التي ساقها ممثل بابوا غينيا الجديدة أن هواجس البلدان النامية قريبة جداً من هواجس البلدان المتقدمة. فالتنظيم اللوائحى الفعال في البلدان المتقدمة يميز عادة بين قطاعات الشبكات ذات الإمكانيات التنافسية وقطاعات الإنتاج والبيع بالتجزئة التي تعتبر عادةً احتكارات طبيعية وغير ذات إمكانيات تنافسية. والقطاعات ذات الإمكانيات التنافسية تضم، مثلاً، الاتصالات السلكية واللاسلكية عبر مسافات بعيدة، وعنصر التوليد في مجال الكهرباء وعنصر النقل في مجال السكك الحديدية. وتشمل القطاعات ذات الإمكانيات غير التنافسية شبكة نقل الطاقة في مجال الكهرباء، والخطوط في مجال السكك الحديدية، والدارة المحلية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وكثيراً ما تظل هذه القطاعات منظمة بلوائح بعد إنجاز عملية إصلاح اللوائح التنظيمية. ومن الواضح أن عدم الفصل الفعال يعطي قوة سوقية للشركات المشغلة للهياكل الأساسية ذات الشبكات. هذه القوة، التي تمارس على حساب مشغلين ومستهلكين آخرين، ينبغي إبقاؤها تحت السيطرة.

٢ - ما الدور الذي ينبغي للوكالات النازمة للمنافسة أن تنهض به فيما يتعلق بوضع اللوائح التنظيمية؟

١٩ - من زاوية الهيكل السوقى، ينبغي استشارة السلطات النازمة للمنافسة عندما يجري الاضطلاع بعملية إصلاح اللوائح التنظيمية كجزء من برنامج الخصخصة. وينبغي تحويلها صلاحيات قانونية لفرض تدابير تصفية استثمارات الاحتكارات القائمة أو الحد من عمليات الاندماج التي تعمل على تقويض هياكل الأسواق التنافسية أو حظر هذه العمليات. وفي حال عدم تحويلها هذه الصلاحيات، نظراً لقلّة الموارد البشرية مثلاً، ينبغي أن تتاح لها إمكانية أن تقترح على سلطة تنفيذية لديها هذه الصلاحيات أن تقوم بتدابير تصفية الاستثمارات أو الحد من عمليات الاندماج^(٦). غير أن من الواضح أن النمط السائد لتوزيع الأدوار بين الوكالات النازمة للمنافسة والوكالات الواضحة للوائح التنظيمية نادراً ما يكون نمطاً يكتفى فيه بالاستعاضة عن الوكالات الواضحة للوائح التنظيمية بالسلطات النازمة للمنافسة.

٢٠ - غير أنه يجدر النظر إلى العلاقة الراهنة بين السلطات النازمة للمنافسة والجهات القطاعية الواضحة للوائح التنظيمية في معظم البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادى. ففي اجتماع مائدة مستديرة عُقد مؤخراً بشأن العلاقات بين السلطات النازمة للمنافسة والسلطات الواضحة للوائح التنظيمية، نظمت اللجنة المعنية بقانون المنافسة وسياستها، وهي لجنة تابعة للمنظمة المذكورة، بُذلت محاولات لتحديد مسائل السياسات العامة الرئيسية التي تفرحها العلاقة بين الجهات الواضحة للوائح التنظيمية والسلطات النازمة للمنافسة^(٧). وتبين دراسة لهذه العلاقات أن العملية التنافسية يمكن تنشيطها على النحو المناسب بتدخل السلطات النازمة للمنافسة

عندما تقوم شركات في قطاع منظم بلوائح بإساءة استخدام امتيازاتها بما يضر بمصالح المستهلكين وبكفاءة الشركات التي تستفيد من خدماتها المنظمة بلوائح. والتجربة المكتسبة في مجال إلغاء الضوابط التنظيمية في أكثر البلدان تقدماً تحملنا على الإدلاء بأربع ملاحظات رئيسية.

٢١- أولاً، ثمة نظم لوائح محددة في قطاعات كثيرة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وهي شائعة بوجه خاص في قطاعات مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء والسكك الحديدية والكهرباء والغاز الطبيعي. غير أن هذه النظم توجد أيضاً في قطاعات البث الإذاعي والتلفزيوني، والطيران المدني، والمحطات التلفزيونية التي تبث برامجها بواسطة الكابلات، والشحن البحري عبر المحيطات، والمستحضرات الصيدلانية، والمعادن المشعة، والمشروبات الكحولية، والتأمين، والأعمال المصرفية، والنقل والشحن فيما بين المدن بواسطة الحافلات والشاحنات، وتوزيع المياه؛ كما توجد هذه النظم في العديد من القطاعات الأخرى.

٢٢- ثانياً، لا يوجد نموذج فريد للعلاقة بين الجهات الواضحة للوائح التنظيمية لقطاعات محددة والسلطات النازمة للمنافسة، سواء عبر البلدان أو أحياناً حتى داخل بلد ما. غير أن ثمة نموذجاً معيناً - هو نهج تقسيم العمل حسب الولاية المسندة - يبدو أكثر شيوعاً من غيره بعض الشيء. ومن الواضح، على الأقل، أن الجهات القطاعية التي تتولى وضع اللوائح ينبغي فصلها عن الشركات أو الكيانات المنظمة بلوائح وينبغي لها أن تتولى التزامات فيما يتعلق بالمساءلة والاستقلال عن السلطة التنفيذية في الحكومة. كما ينبغي إجراء تغييرات مؤسسية ضماناً لاستقلالها. وكما بين مؤخراً وبصورة متكررة مسؤولون من جمهورية كوريا، فنظراً لأن إنفاذ قانون المنافسة في قطاعات محددة قد لا يتصف بالاتساق، ينبغي للجهات الواضحة للوائح أن تقوم أولاً بالتشاور والتنسيق مع السلطات النازمة للمنافسة^(٨).

٢٣- ثالثاً، في البلدان التي سبقت غيرها بعض الشيء في إلغاء الضوابط التنظيمية، يبدو أنه قد ظهر نهج عملي نوعاً ما، يختلف تجريبياً بين قطاع وآخر. أما البلدان التي شرعت في تحرير تجارتها في وقت لاحق نوعاً ما، فيبدو أنها قد اتبعت نهجاً أكثر منهجية.

٢٤- وأخيراً، ثمة تباين كبير بين البلدان في المصطلحات المستخدمة. فبعض البلدان تميز بين وضع اللوائح التقنية واللوائح الاقتصادية وإنفاذ قانون المنافسة. ولكنه يبدو أحياناً أن عبارة "سياسة المنافسة" متضمنة في عبارة "وضع اللوائح الاقتصادية". وفي بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يبدو أيضاً أن ثمة ميلاً إلى استخدام عبارتي "وضع اللوائح الاقتصادية" و"وضع اللوائح التقنية" بحيث تعينان الشيء ذاته.

تعريف وضع اللوائح التنظيمية

٢٥- يمكن أن يكون لعملية إلغاء الضوابط التنظيمية أنواع مختلفة من الأهداف. فوضع اللوائح الاقتصادية ووضع اللوائح الاجتماعية ووضع اللوائح الإدارية هي من بين الفئات الرئيسية الثلاث لتدخل الحكومة الذي قد يكون له أثر في السوق. ويشمل وضع اللوائح الاقتصادية اشتراطات حكومية تتدخل مباشرة في القرارات السوقية، كوضع الأسعار والمنافسة ودخول الأسواق أو الخروج منها. ويشمل وضع اللوائح الاجتماعية اشتراطات حكومية تحمي مصالح عامة كالصحة والسلامة والبيئة والتلاحم الاجتماعي. أما وضع اللوائح الإدارية فيشمل الأعمال الكتابية والإجراءات الشكلية التي تقوم الحكومات من خلالها بجمع معلومات والتدخل في فرادى القرارات الاقتصادية.

قانون المنافسة وسياساتها ووضع اللوائح الناظمة لها

إن الهدف الأساسي من قانون المنافسة وسياساتها ووضع اللوائح الناظمة لها هو حماية المصلحة العامة من السلطة الاحتكارية. ومع أن هذه الأمور ثلاثتها توفر لحكومة ما الأدوات اللازمة لبلوغ هذا الهدف، فهي تتباين من حيث نطاق التدخل وأنواعه. فقانون المنافسة وسياساتها ووضع اللوائح الناظمة لها ليست أموراً مماثلة. فهي أربع طرق يمكن فيها لمشاكل قانون المنافسة وسياساتها ووضع اللوائح الناظمة لها أن تتفاعل مع بعضها البعض:

- قد يتناقض وضع اللوائح الناظمة للمنافسة مع قانون المنافسة وسياساتها. إن اللوائح الناظمة للمنافسة ربما كانت قد شجعت، بل وربما كانت قد اقتضت، سلوكاً أو شروطاً تكون في غير ذلك مخالفةً لقانون المنافسة؛ وعلى سبيل المثال، ربما كانت اللوائح التنظيمية قد سمحت بالتنسيق بين الأسعار أو منعت الإعلانات التجارية أو اشترطت تقسيم الأسواق إقليمياً. ومن بين الأمثلة الأخرى على ذلك قوانين تحظر المبيعات بأدنى من أسعار الكلفة، وهي مبيعات يُزعم فيها أنها تشجع على المنافسة لكنها كثيراً ما تفسر بطرق منافية للمنافسة، والفئة العريضة جداً من اللوائح التي تقيد المنافسة أكثر مما يلزم لتحقيق أهداف تنظيمية. وتعديل هذه اللوائح أو إلغاؤها يضطر الشركات المتأثرة إلى تغيير عاداتها وتوقعاتها.

- يمكن للوائح الناظمة للمنافسة أن تحل محل قانون المنافسة وسياساتها. في الاحتكارات الطبيعية، قد تحاول اللوائح التنظيمية التحكم بالقوة السوقية مباشرة عن طريق تحديد الأسعار (وضع حدود قصوى للأسعار) والتحكم بدخول السوق وبفرض الوصول إليها. وقد تُفضي التغييرات في مؤسسات التكنولوجيا وغيرها من المؤسسات إلى إعادة النظر في الفرضية الأساسية المؤيدة لوضع لوائح تنظيمية، وهي أن سياسة المنافسة ومؤسساتها تكون غير ملائمة لمهمة منع الاحتكار وممارسة القوة السوقية.

- يمكن للوائح التنظيمية أن تستنسخ قانون المنافسة وسياساتها. إن التنسيق والتعسف في صناعة ما يمكن منعهما بواسطة اللوائح التنظيمية والجهات الواضحة لها، على غرار ما تفعله قوانين المنافسة وسياساتها. فيمكن للوائح مثلاً أن تحدد معايير لقواعد المنافسة التريهة أو طرح العطاءات ضماناً للمناقصات التنافسية. غير أن مختلف الجهات الواضحة للوائح التنظيمية قد تطبق معايير مختلفة، كما أن التغيرات أو الاختلافات في المؤسسات الواضحة للوائح التنظيمية قد تُظهر أن سياسات تبدو مشابهة قد أفضت إلى نتائج عملية مختلفة.
- يمكن أن تستخدم في وضع اللوائح التنظيمية أساليب السياسة التنافسية. يمكن تصميم أدوات لتحقيق أهداف لوائح بغية استغلال الحوافز السوقية والديناميات التنافسية. وقد يكون التنسيق ضرورياً ضماناً لعمل هذه الأدوات على النحو المتوخى منها في سياق متطلبات قانون المنافسة.

المصدران: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومفوضية الاتحاد الأوروبي.

تعريف الحواجز اللوائحية التي تحد من المنافسة

٢٦- الحواجز التنظيمية التي تحد من المنافسة قوامها تدابير تتخذها إدارات الدولة (مثلاً الحكومة المركزية أو الاتحادية أو الحكومة المحلية) أو هيئاتها المفوضّة حكومياً، وهي تدابير تمنع المنافسة الفعالة أو تعوقها وتفضي في نهاية المطاف إلى حدوث خسارة في خدمات الرعاية الاجتماعية. وتوجد هذه التدابير في أنشطة متنوعة كالاتصالات السلكية واللاسلكية، والخدمات المالية (الأعمال المصرفية والتأمين)، وخدمات الأعمال التجارية المهنية (الحاسبة، المحامون، المهندسون المعماريون، وما إلى ذلك)، وقطاع الطاقة (الكهرباء، الغاز)، على نحو ما تدل عليه المؤلفات الوافرة التي كُتبت عن ذلك^(٩). هذه التدابير، التي قد تؤثر تأثيراً سلبياً في دخول الأسواق والخروج منها وتشغيلها، تتخذ أشكالاً متنوعة، ومنها ما يلي:

- فرض قيود على المنافسة، بالأخذ مثلاً بقواعد ومعايير غير اعتيادية تكون بمثابة حواجز تعترض الدخول إلى الأسواق، أو بمنع الشركات الأجنبية من المنافسة في الأسواق الوطنية؛
- الإقصاء من المنافسة أو الاستبعاد منها بإعفاء أنشطة معينة من نطاق قوانين المنافسة ومن مدى تغطيتها^(١٠)؛
- إحداث تشوهات للمنافسة، كالتدخلات التنفيذية المصطنعة التي تغير المواقف التنافسية لشركات معينة (باتخاذ قرارات تعسفية بشأن سياسة المشتريات العامة مثلاً).

٢٧- والحواجز اللوائحية التي تحد من المنافسة لا تتصل بدخول الأسواق فحسب بل بإمكانها أيضاً أن تمنع الخروج منها، مثلاً من خلال الإعانات العامة أو منح حقوق احتكارية أو تمديد العمل بهذه الحقوق. وإضافة إلى

ذلك، بإمكان هذه الحواجز أن تجعل توزيع الموارد من قطاع سوقي ما إلى قطاع آخر أمراً أكثر صعوبة. ويمكن اعتبارها حواجز معوقة للحركة تحول دون تحويل الموارد إلى قطاعات أكثر كفاءة، مما يقلل في نهاية المطاف من كفاءة عملية تخصيص الموارد.

مبادئ وضع لوائح تنظيمية تتصف بالكفاءة من أجل إزالة الحواجز اللوائحية التي تحد من المنافسة

ينبغي تضمين عمليات وضع اللوائح التنظيمية المحلية مبادئ تنظيمية تتصف بالكفاءة فيما يتعلق باللوائح الاجتماعية والاقتصادية والإجراءات الشكلية الإدارية. فهذه المبادئ مفيدة بشكل خاص فيما يتعلق بالتكامل الاقتصادي الإقليمي. وهي تشمل ما يلي:

- عدم التمييز، وخاصةً فيما يتعلق بالمعايير. ينبغي تكافؤ الفرص التنافسية بين المنتجات والخدمات المتشابهة، بصرف النظر عن بلدان المنشأ. وينبغي استخدام معايير قائمة على الأداء بدلاً من معايير تصميمية بحيث تكون هي الأساس في عملية وضع اللوائح التقنية؛ وينبغي استخدام الضرائب أو التصاريح المتداولة بدلاً من وضع اللوائح. وينبغي استخدام تدابير متواءمة دولياً لتكون هي الأساس عند وضع اللوائح المحلية، حيثما يكون ذلك مناسباً ومجدياً.
- الاعتراف بتبادل ما تتخذه بلدان أخرى من تدابير في وضع لوائحها التنظيمية. عندما تكون التدابير المتواءمة دولياً غير ممكنة أو غير ضرورية أو غير مرغوبة، يمكن التقليل مما تحدثه أوجه التفاوت في نظم وضع اللوائح وتقدير مدى التطابق بين اللوائح المزدوجة من آثار سلبية في الأسواق المتعددة البلدان، وذلك بالاعتراف بتبادل التدابير اللوائحية للشركاء التجاريين أو بتبادل نتائج ما يتم الاضطلاع به في بلدان أخرى من عمليات تقييم مدى التطابق.

المصدر: OECD, Report on Regulatory Reform, Paris, 1997.

حماية المصلحة العامة

٢٨- إن حماية المصلحة العامة هي عادةً أكثر السمات شيوعاً في عملية وضع اللوائح التنظيمية. وحيثما يكون من المسلم به أن المنافسة الحرة لا يمكنها توفير نتائج كافية أو لا توفر هذه النتائج فيما يتعلق بجودة الخدمات ذات المصلحة العامة وانتظام هذه الخدمات وتقديمها بأسعار معقولة ومدى شمولها الإقليمي وأمنها، وهي خدمات تؤديها عادةً صناعات خدمات الهياكل الأساسية، ينبغي أن يُتاح المجال للحكومات لأن تفرض لوائح شفافة وغير تمييزية على جميع المتعهدين في السوق، مما يضطرهم إلى استيفاء معايير معينة طيلة فترة عملهم في السوق. هذه الطريقة في ضمان الخدمات ذات المصلحة الاقتصادية العامة، وهي طريقة مؤاتية للمنافسة، ما برحت موضع بحث ودراسة متعمقين في الاتحاد الأوروبي، فيما يتعلق بالتشريعات الرامية إلى تحرير قطاعات شتى من الاقتصاد^(١).

الحواشي

N. MUHAMMAD, *Promoting Competition in Regulated Sectors or State Enterprises and the Role of Government on Monopoly Practices in Indonesia*. Fifth APEC/PFP Course on Competition Policy, Bangkok, March 2001 (١)

(٢) نظمت مؤخراً اللجنة المعنية بقانون المنافسة وسياستها طاولة مستديرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبينت هذه الطاولة المستديرة أنه يمكن أيضاً إيجاد نظم لوائح محددة في مجالات البث الإذاعي والتلفزيوني، والمحطات التلفزيونية التي تبث برامجها بواسطة الكابلات، والطيران المدني، والشحن البحري عبر المحيطات، والمستحضرات الصيدلانية، والأعمال المصرفية، والنقل والشحن فيما بين المدن بواسطة الحافلات والشاحنات، وما إلى ذلك. انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "The relationship between competition and regulatory authorities", *OECD, Journal of Competition Law and Policy*, Paris, 1999, vol. 1, no.3, p. 169-246. انظر أيضاً الورقات التي صدرت من أجل ندوة أقامها مؤخراً مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، عُقدت في واشنطن العاصمة في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠١، بشأن مسائل سياسة المنافسة في صناعات الهياكل الأساسية.

(٣) كثيراً ما تنشأ هذه الآثار التي تحدثها الشبكات، أو "العوامل الخارجية للشبكات"، في صناعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكثيراً ما تكون ثمة منافع مستمدة من الوجود على شبكة أكبر، أو من تطبيق معيار معتمد على نطاق أوسع، حيث إن ذلك يزيد من عدد الناس الذين يمكن التفاعل أو عقد صفقات اقتصادية معهم. وشريطة أن تكون ثمة تكاليف مترتبة على الارتباط (أو التوافق) مع شبكتين (أو معيارين) أو أكثر، يدفع المستهلكون سعراً أعلى لقاء انضمامهم إلى شبكة أكبر. ولا يجوز للأسواق التي لها شبكات ذات عوامل خارجية كبيرة إلا أن تستوعب شركة واحدة. هذه الحقائق متمخضة عن دراسات أجرتها اللجنة المعنية بقانون المنافسة وسياستها، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بصدد وضع هذه المنظمة توصية بشأن الفصل بين الصناعات المتكاملة رأسياً، وقد صيغت هذه التوصية عام ٢٠٠٠. انظر، خصوصاً، *OECD, Structural Separation in Regulated Industries*, Paris, 2000.

I. De Leon, *The Role of Competition Policy in the Regulation of Infrastructure Industries: Some Lessons from the Latin American Experience*. Washington, DC, Inter-American Development Bank Working Paper, 2001 (٤) انظر

الحواشي (تابع)

(٥) R.G. Maru, Promoting Competition in Regulated Sectors or State Enterprises in
.Papua New Guinea. Fifth APEC/PFP Course on Competition Policy, Bangkok, 2001

(٦) تم التأكيد مؤخراً على أنه، في حالة البلدان النامية في أمريكا الجنوبية، لا تكون المؤسسات
الناظمة للمنافسة، في أكثر الأحيان، مخرولة صلاحية فرض عقوبات أو إلغاء قرار السلطات الواضعة للوائح
التنظيمية. "عندما تقدّم للشركات المنظمة بلوائح حصانة من إنفاذ قانون المنافسة، لا يكون ثمة ما يضمن أن هذه
الشركات ستكون منظمة بلوائح مناسبة في هذا الشأن، في حالة نشوء قضية ما، حيث إن الوكالات الواضعة
للوائح تفتقر إلى الخبرة الفنية في معالجة اللوائح الناظمة للمنافسة. ففي هذه الحالات، عندما يتم رصد سلوك ما،
ولا تتدخل أي سلطة ناظمة للمنافسة (نتيجة للحصانة من إنفاذ قانون المنافسة)، فإن الوكالة الواضعة للوائح
ليست مخرولة سلطات قانونية للتدخل". هذه هي الحال، مثلاً، بالنسبة للجنة الواضعة للوائح الناظمة لشؤون الطاقة
في كل من كولومبيا والأرجنتين. حيث إن هذه اللجنة قد "رصدت سلوكاً تعسفياً لدى منتجي الغاز، إلا أنها لم
تتمكن من التدخل". De Leon, مرجع مذكور في موضع سابق، الصفحة ٣.

(٧) *Roundtable of the Committee on Competition Law and Policy on Competition*
Authorities and Regulation, Paris, OECD, 1999 (انظر الحاشية ٢).

(٨) انظر، من بين بيانات كثيرة، Chul Ho Ji, *Promotion of Competition in State-owned*
Enterprises (SOEs) and Regulated Sectors in Korea. Fifth APEC/PFP Course on Competition
Policy, Bangkok, 2001.

(٩) انظر، بوجه خاص، OECD, *Report on Regulatory Reform*, vols. I and II, Paris, 1997
وفيما يتعلق بالبلدان النامية والبلدان التي تحتاز اقتصاداتها مرحلة انتقالية، انظر D. Zemanovicova, *Regulatory*
Barriers to Economic Competition in Transitional Countries, Bratislava, 1998 (published under the
.Phare-ACE programme)

(١٠) انظر، مثلاً، OECD, *Antitrust and Market Access: The Scope and Coverage of*
Competition Laws and Implications for Trade, Paris, 1996

الحواشي (تابع)

(١١) إن سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال تحرير التجارة تركز إلى عدد من النصوص يطلق عليها "توجيهات". والنصوص القانونية الرئيسية التي تتضمن مفهوم الخدمات ذات المصلحة العامة وأحكاماً بشأن المنافسة التي تصون المصلحة العامة هي النصوص التالية: التوجيه الصادر عن المجلس فيما يتعلق بالتنسيق بين إجراءات منح عقود الأشغال العامة 71/305/EEC, OJEC 1971, L185/54، المعدّل بمقتضى التوجيه 93/37 OJEC 1993, L 199، والمدّون بمقتضى التوجيه 89/440/EEC, OJCE 1989, L210/1 عن المجلس 77/62/EEC المتعلق بالتنسيق بين إجراءات منح عقود الإمدادات العامة، OJEC 1997/L 13/1، المعدّل بمقتضى التوجيه 93/96 EEC, OJEC 1993 L 199؛ والتوجيه الصادر عن المجلس 89/665/EEC المتعلق بالتنسيق بين القوانين والأنظمة والأحكام الإدارية المتصلة بتطبيق إجراءات الاستعراض المتعلقة بمنح عقود الإمدادات العامة والأشغال العامة، OJEC 1989 L 395/33، المعدّل بمقتضى التوجيه 92/50 OJEC 1992, L 209؛ والتوجيه الصادر عن المجلس 90/531/EEC المتعلق بإجراءات مشتريات الكيانات العاملة في قطاعات المياه والطاقة والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية، OJEC 1990, L 297/1، المدّون بمقتضى التوجيه 93/38, OJEC 1993 L 199؛ والتوجيه الصادر عن المجلس 92/13/EEC الذي ينسق بين القوانين والأنظمة والأحكام الإدارية المتصلة بتطبيق قواعد الجماعة بشأن إجراءات مشتريات الكيانات العاملة في قطاعات المياه والطاقة والنقل والاتصالات السلكية واللاسلكية، OJEC 1992 L 76/14؛ والتوجيه الصادر عن المجلس 92/50/EEC المتصل بالتنسيق بين إجراءات منح عقود الخدمات العامة، OJEC 1992, L 209/1. وعلاوة على ذلك، وبغية تحديد معنى عبارة "المصلحة العامة"، شرحت المفوضية الأوروبية في مبادئها التوجيهية الصادرة عام ١٩٩٦ أن توسيع نطاق القواعد النازمة للمنافسة لن يتعارض مع التزامات الخدمة العامة التي قد تفرضها السلطات العامة على الكيانات - العامة منها أو الخاصة - التي تؤدي خدمات من أجل حماية التماسك الاقتصادي والاجتماعي، والبيئة، وتخطيط مصالح المستهلكين وتعزيزها، واستغلال الأراضي. انظر *EU Commission, Communication on Services of General Interest in Europe, Brussels, September 1996*.

- - - - -